

Vergaderjaar 1986–1987 Nr. 25a

19261

## Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>

Vastgesteld 8 oktober 1986

De memorie van antwoord alsmede de hoorzittingen welke de commissie heeft gehouden gaven de leden van de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van nadere vragen.

#### ALGEMENE INLEIDING

De leden van de fractie van het **C.D.A.** merkten op dat van verschillende kanten op toekomstige praktijkgevallen is gewezen, waaruit blijkt dat de uitkeringsgerechtigden naar meer dan één loket moeten.

Heeft de staatssecretaris dat praktische bezwaar onderkend? Mogen nog nadere regelen worden verwacht om het één-loket-systeem ook in de gevallen van toepassing te doen zijn?

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** bedankten het kabinet voor de beantwoording van hun vragen, die veelszins duidelijk en uitvoerig is, maar op enkele onderdelen echter niet adequaat is. Op die onderdelen zullen zij hieronder terugkomen. Voorts wensten zij een aantal vragen te stellen naar aanleiding van opmerkingen tijdens de hoorzittingen.

#### 1. De invoeringsdatum

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden zich verbaasd over het blijmoedig optimisme, waarmee het kabinet de voorgenomen invoeringsdatum van 1-1-87 «alleszins haalbaar» noemt. Zij vroegen zich af welke lessen het kabinet getrokken had uit eerdere ervaringen rondom de invoering van de individualisering van de AOW, de Wet Toegang Ziektekostenverzekering en thans de nieuwe studiefinanciering, elk op zich toch veel minder omvangrijke wetgeving dan thans aanhangig is. Zij constateerden dat de wetgeving Stelselherziening niet minder dan 61 uitvoeringsbesluiten vergt die *op de datum van ingang Stelselherziening* eveneens in werking moeten treden (bijlage memorie van antwoord w.o. 19261).

Hoeveel van die opgesomde uitvoeringsmaatregelen zijn thans reeds geheel gereed?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Franssen (CDA), (voorzitter), Van Dalen (CDA), mw. Uijterwaal-Cox (CDA), Van de Zandschulp (PvdA), Oskamp (PvdA), Heijmans (VVD), Van Tets (VVD), mw. Vonhoff-Luijendijk (VVD), mw. Gelderblom-Lankhout (D66), mw. Van Leeuwen (PSP), mw. Bolding (CPN), De Gaay Fortman (PPR), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Van der Jagt (GPV).

Zij constateerden voorts dat deze lijst van 61 uitvoeringsmaatregelen per 1-1-87 niet compleet is. Deze lijst bevat bijvoorbeeld niet de in de memorie van antwoord genoemde compensatieregeling voor sommige groepen ex-ambtenaren, de wijziging Aanwijzingsbesluit ex-ziekenfonds-verzekerden (in verband met IOAW), de aangekondigde wijziging in de ABP-wet (in verband met wijziging WAO).

Zij constateerden voorts dat bij de Tweede Kamer nog aanhangig zijn: reparatiewetgeving, wetsvoorstel premieheffing en de concept-Inkomensbesluiten TW en IOAW.

Het kabinet stelt: «De uitvoeringsorganen hebben zich dus reeds vanaf begin mei – uiteraard onder voorbehoud van aanvaarding door de Eerste Kamer – kunnen voorbereiden op de invoering van het nieuwe stelsel.»

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de vraag of de voorgenomen invoeringsdatum «alleszins haalbaar» is niet zozeer afhangt van de datum van het plenaire Eerste Kamerdebat over de Stelselherziening (of dat nu valt op 21/22 oktober danwel enkele weken later), maar vooral van de verdere voortgang van het opstellen van allerhande uitvoeringsmaatregelen en de nog in de Tweede Kamer aanhangige wet- en regelgeving.

Voor de beantwoording van de vraag wanneer de Eerste Kamer de plenaire behandeling van de Stelselherziening kan aanvangen is huns inziens vooral relevant wanneer de Tweede Kamer de reparatiewetgeving afgerond heeft en zich heeft uitgesproken over de – ook in de Eerste Kamer controversiële – concept-Inkomensbesluiten TW en IOAW.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het reeds hinderlijk dat zij bij de voorbereiding van de Stelselherzieningsdebatten stuiten op problemen die nog bij de Tweede Kamer in bespreking zijn. Naar hun mening is het echter ondenkbaar dat de Eerste Kamer met de openbare behandeling een aanvang neemt als de Tweede Kamer zich nog niet heeft uitgesproken over reparatiewetgeving en concept-Inkomstenbesluiten TW en IOAW.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden voorts dat de voorbereiding van de invoering van TW en IOAW bij de uitvoeringsorganen thans stagneert, in afwachting van de definitieve versie van de Inkomstenbesluiten.

## **2. Over het «verlies van de hoedanigheid van werknemer»**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten de reactie van het kabinet op hun vraagstelling hoe duurzaam de stelselherziening, met name de nWW, zal zijn in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen, weinig adequaat. Zij veronderstelden dat in een toekomstige maatschappij mensen hun deelname aan het arbeidsproces als werknemer vaker zullen onderbreken door bijvoorbeeld, studie, opvoeding, opfrisverlof, politieke functies of bijvoorbeeld wisselend in particuliere dienst, overheidsdienst of als zelfstandige zullen werken.

Naar hun mening zullen er bij dergelijke wisselingen fricties ontstaan bij de aansluiting van sociale zekerheidsrechten en zullen personen soms van wisseling weerhouden worden omdat opgebouwde sociale zekerheidsrechten te snel verloren gaan. In het bestaande stelsel bood de WWV met een ruimere omschrijving van de personenkring dan de WW soms soelaas.

Het feit dat het vervallen van de WWV nu reeds dwingt tot een aparte *compensatieregeling voor groepen ex-ambtenaren illustreert de beperktheid van het project Stelselherziening.*

De reactie van het kabinet dat de arbeidsverledeneis in de nWW zo ruim geformuleerd is dat deze een tijdelijke onderbreking van arbeidsparticipatie voor studie toelaat is weliswaar juist, maar doet niet terzake als iemand eveneens aan de referte-eis voldoet. Iemand die bijvoorbeeld na tien jaar loondienst even «uitstapt» om een studie af te ronden en dat met

eigen gespaard geld financiert, ziet alle opgebouwde werkloosheidsuitkeringsrechten geheel verloren gaan als hij na afronding van die studie, die bijvoorbeeld acht maanden in beslag neemt, niet terstond aansluitend een nieuwe baan vindt.

Opgemerkt moet eveneens worden dat de mogelijkheden om op vrijwillige basis via premiebetaling in het verzekercircuit te blijven meestal afwezig is.

In het kader stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie voorts enkele vragen over artikel 8 nWW (verlies van hoedanigheid als werknemer), in combinatie met artikel 2, lid 1, a, 1 tot en met 3 IOAW., aan de hand van de volgende casusposities:

a. Wybe Joustra is werknemer en C.D.A.-gemeenteraadslid in B. Hij bewoont een eigen huis ter waarde van f 115 000, in 1987 wordt hij op 53-jarige leeftijd wegens inkrimping ontslagen en nWW-gerechtigd. Voorjaar 1988 wordt hij bij een tussentijdse vacature tot wethouder gekozen.

Vragen: verliest hij nu zijn hoedanigheid als werknemer? Hangt dit mede af van de vraag of het wethouderschap in B. beschouwd wordt als een parttime- of als een fulltime baan? Indien het wethouderschap als een parttimebaan beschouwd wordt, hoe stelt de bedrijfsvereniging dan het «arbeidsurenverlies» (artikel 16 nWW) vast? Staat dit arbeidsurenverlies geheel los van de vraag hoe de wethouderswedde zich verhoudt tot de nWW-uitkering?

*Vervolg van de casus:* bij de raadsverkiezingen in 1990 wordt Wybe Joustra wel herkozen als raadslid, maar bij de college onderhandelingen valt hij uit de boot. Als ex-wethouder geniet hij thans voor een beperkte tijd wachtgeld.

Indien de duur van de wachtgeldperiode als ex-wethouder korter is dan het niet gebruikte restant van zijn nWW-uitkeringsrecht, herleeft dan de nWW na ommekomst van de wachtgeldperiode? Wordt de wachtgeldperiode nu afgetrokken van het restant van de nWW? Of heeft Wybe Joustra tijdens zijn twee jaren wethouderschap zijn «hoedanigheid als werknemer» verloren en is herleving nWW-uitkeringsrecht uitgesloten? Indien herleving nWW-uitkeringsrecht niet mogelijk is, impliceert dit dan dat Wybe Joustra na ommekomst wachtgeldperiode niet IOAW-gerechtigd kan worden, omdat hij niet de gehele nWW-periode doorlopen heeft? (artikel 2, lid 1.a. onder 3 IOAW). Wordt Wybe Joustra nu naar de AWW gestuurd?

b. Werknemer Jaap Jansen wordt op 52-jarige leeftijd ontslagen in 1987 en nWW-gerechtigd. In 1988 kan hij in tijdelijke overheidsdienst treden a) voor een half jaar en b) voor twee jaren. Verliest hij in situatie a en/of b zijn hoedanigheid als werknemer?

Wat is achtereenvolgens zijn uitkeringspositie na afloop van zijn tijdelijke baan in overheidsdienst, indien hij daarna langdurig werkloos is?

Indien bij de beantwoording van deze casusposities zou blijken dat de werknemersregelingen nWW/IOAW en de vergelijkbare regelingen voor overheidspersoneel en politieke ambtsdragers onvoldoende op elkaar afgestemd zijn, is het kabinet dan bereid tot enige aanpassingen van artikel 8 nWW, artikel 16 nWW en artikel 2 IOAW?

Verdient het niet so wie so aanbeveling om te bepalen dat iemand die zijn nWW-uitkeringsduur niet geheel «opsoupeert» omdat hij – anders dan als werknemer – tijdelijk in eigen onderhoud kan voorzien daarmee nimmer zijn IOAW-uitkeringsrecht kan verspelen?

### **3. Inzake financiële effecten stelselherziening**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met grote belangstelling kennis genomen van de uitkomsten van de berekening van enkele mogelijke varianten, met name die van een basisuitkering van 50% ML in

de vervolgitkering NWW en die van een geïndividualiseerde IOAW/IOAZ-uitkering met een basisuitkering van 50% ML (blz. 31/32 Memorie van Antwoord – NWW).

De uitkomsten daarvan kombinerend, constateerden zij:

a) dat een vervolgitkering NWW (basisuitkering: 50%) gedurende één jaar, plus geïndividualiseerde IOAW/IOAZ-uitkering (basisuitkering: 50%) leiden tot een besparing van (135–100 mln) = 35 miljoen voor de collectieve lastensfeer;

b) dat een vervolgitkering NWW (basis: 50%) gedurende anderhalf jaar, plus een geïndividualiseerde IOAW/IOAZ-uitkering (basis: 50%) leiden tot een meeruitgave van 100 miljoen.

Omdat in de situaties onder a) en b) vervolgitkering NWW en IOAW/IOAZ dezelfde uitkeringshoogten kennen en gelijktijdig geïndividualiseerd zijn op sober niveau, zou regeling ervan in twee afzonderlijke wetten en uitvoering door twee soorten uitkeringsinstanties achterwege kunnen blijven, hetwelk zowel stelselvereenvoudigend als kostenbesparend kan uitwerken.

De aan het woord zijnde leden hadden overigens met enige verbazing kennis genomen van de plotselinge bekommernis met de tweeverdieners (blz. 31 Memorie van Antwoord-NWW) van de kant van bewindslieden die nog niet zolang geleden een zogenaamde sexneutrale kostwinnersbepaling in de WWV voorstelden. Inderdaad kan toegegeven worden dat het eerste onderdeel van bovengenoemde variant betekent dat de tweeverdieners «worden aangewezen als financier van de uitbreiding van de duur van vervolgitkering». In dit verband merkten deze leden echter op dat het eerste deel van bovenstaande variant in hun suggestie samenhangt met het tweede deel ervan (geïndividualiseerde IOAW/IOAZ-uitkering). Dat maakt dat de kosten-batenanalyse voor tweeverdieners anders komt te liggen.

Voorts kan overwogen worden dat personen vaak niet blijvend behoren tot één van de categorieën alleenstaande/alleenverdieners/helft van tweeverdieners/één-oudergezin, maar van status kunnen wisselen, hetwelk een strikte kosten/batenanalyse nog complexer en genuanceerder doet uitvallen.

(Tussen haken zij opgemerkt dat deze leden de argumentatie van «uitvoeringstechniek en fraudegevoeligheid» midden pag. 31 niet zo goed begrepen hebben.)

Vanuit de overweging dat via arbeidsparticipatie verworven individuele economische zelfstandigheid in de sociale zekerheidsfeer zo lang mogelijk gerespecteerd dient te worden en gezien de zeer overzienbare financiële effecten van een sober ingevulde individualisering (analoog aan de door het kabinet gekozen variant voor individuele AOW-uitkeringsrechten) vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie aan de bewindslieden om bovengenoemde variant(en) voor de korte of iets langere termijn te heroverwegen en hun beoordeling daarvan kenbaar te maken.

#### **4. Vragen over de diverse vrijlatingsbepalingen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden dat de vrijlatingsbepalingen van neveninkomsten uit arbeid voor NWW, AAW/WAO, IOAW, TW en ABW/RWW verschillen. Deze bij de Stelselherziening betrokken wetten zullen thans vijf verschillende vrijlatingsbepalingen kennen. Zij vroegen zich af welke dieperliggende overwegingen kunnen leiden tot vijf uiteenlopende vrijlatingsbepalingen. Of is hier sprake van onsamenvangende wet- en regelgeving?

Over de vrijlatingsbepalingen wensten zij de volgende vragen te stellen:

4.1. Mag aangenomen worden dat verwervingskosten (met name reiskosten) eerst afgetrokken zullen worden van bescheiden neveninkomsten uit arbeid, voordat de korting op de uitkering(en) plaatsvindt?

Waarom is dat dan niet nadrukkelijk in de betreffende wetsartikelen geformuleerd, zodat daarover geen interpretatietwisten kunnen ontstaan?

4.2. Mag aangenomen worden dat indien deze bijverdiensten uit arbeid in de tijd sterk gespreid zijn, de periodes opgeteld worden totdat de twee-jaarstermijn van TW en IOAW vol is? Bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde slaagt erin gedurende drie maanden een klein bijbaantje te verwerven. Na drie maanden verliest hij dit en na twee jaar slaagt hij erin opnieuw een klein bijbaantje te verwerven gedurende drie maanden. Heeft hij dan in totaal zes maanden van de twee-jaarstermijn benut? Rest hem dan nog anderhalf jaar waarin hij van de vrijlatingsbepalingen kan profiteren?

4.3 Als gevolg van de Stelselherziening zullen meer uitkeringsgerechtigden te maken krijgen met een combinatie van uitkeringen. Welk vrijlatingsregiem zal gelden bij een combinatie van uitkeringen? Bestaat er dan een soort hiërarchie in uitkeringen (waarbij er steeds één tot voorliggende voorziening wordt uitgeroepen) of worden de vrijlatingsbepalingen bij een combinatie van uitkeringen naar rato verdeeld over de som van de uitkeringen?

Kan aan de hand van de volgende casuspositie de zaak toegelicht worden:

De uitkeringsgerechtigde Jaap Jansen kan in een andere plaats dan zijn woonplaats een gering parttimebaantje bemachtigen, waarmee hij f 150,- bruto per maand verdient. Zijn reiskosten bedragen f 35,- per maand.

Kan rekening houdend met deze reiskosten voorgerekend worden welk (extra) inkomen hij overhoudt, nadat verrekening met zijn uitkeringen heeft plaatsgevonden:

- a) als hij NWW/TW-gerechtigd is?
- b) als hij WAO/TW-gerechtigd is?
- c) als hij NWW/WAO/TW-gerechtigd is?
- d) als hij WAO/IOAW-gerechtigd is?
- e) als hij NWW/WAO-gerechtigd is?
- f) als hij IOAW/RWW-gerechtigd is?

Zijn nog andere combinaties van uitkeringen mogelijk? Welk vrijlatingsregiem geldt er dan?

Hoe beoordeelt het kabinet deze suggestie: in geval van een combinatie van uitkeringen geldt de meest gunstige vrijlatingsbetaling voor betrokkene?

4.4 De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de vrijlatingsbepalingen van ex-politieke ambtsdragers in het algemeen leiden tot een anticumulatiebepaling van inkomsten uit of in verband met arbeid tot 100% van de laatstelijk genoten wedde. Waarom is de vrijlatingsbepaling hier zoveel royaler dan voor andere uitkeringsgerechtigden? Worden er thans maatregelen voorbereid om de vrijlatingsbepalingen van ex-politieke ambtsdragers te reduceren tot die van het gemiddelde van andere uitkeringsgerechtigden?

Indien neen, waarom niet?

## **5. Vragen over samenloop van uitkeringen**

Welke uitvoeringsinstantie bepaalt welke studie of opleiding gevolgd mag worden of welke vorm van onbeloonde arbeid verricht mag worden indien iemand werkloos is geworden uit twee parttimebanen en te maken heeft met twee bedrijfsverenigingen?

Idem, als er sprake is van een samenloop van NWW-WAO-uitkering of samenloop van WOA-IOAW-uitkering?

Tijdens de hoorzitting, zo merkten de leden van de fractie van de **V.V.D.** op, werden uiteenlopende inzichten naar voren gebracht inzake de invoeringsdatum. Het GAK en de bedrijfsverenigingen hechten veel waarde aan 1 januari 1987, maar de Gemeentelijke Sociale Diensten menen dat niet vóór 1 april met het nieuwe stelsel kan worden begonnen.



Als argument geven zij aan het late bekend worden van uitvoeringsmaatregelen. Zo zal de SVr nog in november adviezen met wellicht verstrekende uitvoeringstechnische consequenties uitbrengen.

De leden hebben kennis genomen van de mededeling van de staatssecretaris in zijn memorie van antwoord op de stelselherziening én in zijn antwoord aan de overzijde op wetsvoorstel 19606 dat zulks geen aanleiding vormt om te komen tot een uitstel van de datum van invoering. Is hij er van overtuigd, zo vroegen deze leden, dat invoering op 1 januari niet zal leiden tot chaotische situaties met grote nadelige gevolgen voor de verzekerden?

In dit verband stelden zij de vraag of het waar is dat voor bepaalde problemen (nog) geen oplossing kan worden gevonden. Zij dachten aan de mogelijkheid om de eerste werkloosheidsdag vast te stellen, indien de mate van werkloosheid wisselend toe- of afneemt.

Een andere vraag van de fractie van de V.V.D. betrof de fiscale consequenties voor hen, die hun uitkeringen van meer dan één uitvoeringsorgaan krijgen. Ieder orgaan houdt over het door hem uit te keren bedrag loonbelasting in. Bestaat de mogelijkheid, dat een verzekerde op een later tijdstip alsnog een aanslagbiljet inkomstenbelasting krijgt? Hierdoor zou voor verzekerden, zo veronderstelden deze leden, een situatie worden geschapen die voor gepensioneerden met gecombineerde pensioenbetalingen via de zgn. tabellen moet worden opgeheven.

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van de beantwoording. Zij stelden met name de uitvoerige beantwoording zoals die is verwoord in de memorie van antwoord op stuk 19 261 op prijs.

Niettemin constateerden de leden van deze fractie dat de door de regering gegeven antwoorden vaak afwijken van datgene wat in de hoorzittingen en brieven naar voren is gebracht door op het terrein van de sociale zekerheid ook uitermate deskundigen. Zij maakten gaarne gebruik van de mogelijkheid in een nader voorlopig verslag op een aantal in het voorlopig verslag gestelde vragen terug te komen. De vragen die op meerdere wetten in het kader van de stelselwijziging betrekking hebben worden in deze inleiding gesteld.

## **1. Gelijktelling gehuwden met niet gehuwde personen**

### *Het voeren van een gezamenlijke huishouding*

De staatssecretaris verwijst in zijn antwoord op de door de leden van de fractie van D66 ten aanzien hiervan gestelde vragen naar de notitie leefvormen (19 262). Dit stuk is vragenstellers bekend zoals mag blijken uit het feit dat zij uit het desbetreffende stuk hebben geciteerd. Dit «discussiestuk» gaat nader in op begrippen als partner, economische eenheid en gezamenlijk handelen in de uitgavensfeer, duurzame relatie e.a. Het stuk heeft zeker een rol gespeeld bij de wettekst in de «oude vorm» nl. voor het amendement-Linschoten/Kraaijeveld. De vragen betroffen echter uiteraard de wettekst zoals deze luidt na amendering. Jurisprudentie zal moeten worden opgebouwd op de wettekst zoals deze er nu ligt.

De aan het woord zijnde leden waren er ook nu nog van overtuigd dat de huidige wettekst tot aanzienlijke problemen aanleiding zal geven. Ondanks het feit dat de vraag of de definitie van gezamenlijke huishouding afdoende is uitgewerkt en niet expliciet is beantwoord zijn zij gesterkt in hun mening door het antwoord van de staatssecretaris dat «ook hij de uitvoeringspraktijk op basis van het amendement niet geheel kan overzien» (memorie van antwoord Eerste Kamer 19 257, blz. 12).

Het is daarbij opmerkelijk dat in de beantwoording van de vragen van de fractie van de P.v.d.A. wordt opgemerkt: «Bij het voorbereiden van de wetsvoorstellen stelselherziening is door het kabinet de gelijke behandeling,

als wezenlijk onderdeel van de totale stelselherziening opgenomen in de verschillende wetsvoorstellen. Het wachten op de resultaten van bovenbedoelde evaluatie leek, vooral nu in de wetsvoorstellen op dit punt geen rechtstreekse aansluiting was gezocht bij het fiscale begrip «gezamenlijke huishouding», niet noodzakelijk.»

Indien geen rechtstreekse aansluiting bij het fiscale begrip gezamenlijke huishouding wordt gezocht, waarbij is wel aansluiting gezocht nu met name dit begrip in de wettekst centraal staat?

Deelt de staatssecretaris de mening van mevrouw Kraaijeveld die stelde: «We springen als het ware in het diepe»?

Vindt hij dat een afdoende juridische basis voor een zo ingrijpende wijziging, waar deze bovendien tegen de in de maatschappij levende wens tot verzelfstandiging in gaat?

Waarom wordt geen verklaring dat men inderdaad een gezamenlijke huishouding voert gevraagd, maar wordt afgegaan op door anderen vast te stellen feiten dat dit zo is?

## **2. Duurzaam**

De regering merkt op dat «in de sociale zekerheid een periode van drie maanden te beginnen vanaf het moment van samenwonen voldoende is voor het vaststellen van duurzaamheid van de relatie».

De leden van de fractie van D66 merkten op dat van overheidswege verschillende termijnen gehanteerd worden voor het vaststellen van duurzaamheid van een relatie. Zo is bij gemeentelijke huisvestingsverordeningen gebruikelijk dat men pas *na een jaar* samenwonen zich kan laten inschrijven voor een grotere woning. Om voor partnerpensioenregeling in aanmerking te komen gold een termijn van *vijf jaar*. Deze termijn is onlangs «verkort» tot twee jaar. Wel wordt dan het overleggen van een notariële akte vereist (Zie Aanhangsel Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, nr. 936).

Hoe rechtvaardigt de regering deze discrepantie in termijnen?

Hoe en door wie wordt vastgesteld wanneer het moment van samenwonen een aanvang neemt?

Wanneer volgt de aanwijzingsbeschikking van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

## **3. Sanctiebeleid**

Ten aanzien van het sanctiebeleid in het kader van de RWW antwoordt de staatssecretaris te verwachten dat de bedrijfsverenigingen aansluiting zullen zoeken bij het gemeentelijk beleid. Hij verwacht dat daarbij ook een periode van drie maanden gehanteerd zal worden. In eerste instantie is gevraagd of daarbij aansluiting is gezocht bij de drie maanden termijn, geldend voor duurzaamheid van samenwonen. Dit begreep de staatssecretaris niet. Toch komt hij tot de verwachting dat het drie maanden zal zijn. Dat begrepen de leden van de fractie van D66 dan weer niet.

Moet het beleid van deze regering gekenschetst worden als:

Voor het verkrijgen van een recht op iets meer, zoals ruimere huisvesting, of partnerpensioen geldt een aanzienlijk langere termijn, dan voor het kwijtraken van een recht b.v. op een hogere uitkering?

## **4. Personele en financiële gevolgen voor de gemeenten**

De staatssecretaris maakt melding van het feit dat zijn collega van Binnenlandse Zaken heeft meegedeeld «dat de financiële effecten van de stelselwijziging volledig door het rijk worden vergoed» (19 261 memorie van antwoord pagina 17). Deze toezegging wordt verderop genuanceerd en daarbij naar de mening van de leden van D66 ten dele ontkracht door de mededeling dat vergoeding van IOAW-achtige kosten evenals de

ABW-kosten slechts voor 90% worden vergoed en voortvloeiende additionele uitkeringslasten, alsmede de daarmee samenhangende apparaatskosten via een algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Werkgroep sociale zaken (citaat **17 920**, no. 20 pagina 7).

De werkgroep constateert in haar rapport het volgende:

1. De compensaties voor de gestegen uitgaven ten behoeve van bijstand zijn zowel voor de vier grote steden als landelijk achtergebleven bij de omvang van tweederde van de stijging. De hoogte van de niet-gecompenseerde bedragen voor 1982-1984 bedraagt minimaal f 227 mln. en maximaal f 355 mln., afhankelijk van de toerekening van met name prijscompensaties, volumeaccres en apparaatskosten en uitgaande van toepassing van een tweederde compensatie. Voor alleen de grote steden zijn deze bedragen minimaal f 45 mln. en maximaal f 84 mln.

2. Er bestaat overeenstemming over het feit dat de gevolgen van de stelselherziening volledig gecompenseerd zullen worden, en dat als de werkelijke cijfers in aanmerkelijke mate afwijken van de voorcalculatie, dit *aanleiding zal zijn om op deze voorcalculatie terug te komen*.

Kan een volledige vergoeding inderdaad tegemoet worden gezien?

Hoe verhoudt zich deze uitspraak met de beantwoording van de vraag over de financiële drempel van 55 miljoen, die in absolute zin is bedoeld?

De drempel van 55 mln. is in absolute zin bedoeld. Dat wil dus zeggen dat vergoeding pas betrekking heeft op al datgene dat uitkomst boven de 55 mln. (memorie van antwoord **19 261** pagina 18).

Is de staatssecretaris het met de aan het woord zijnde leden eens dat de uitleg over volledige compensatie in ieder geval niet duidelijk is. Wil de staatssecretaris *nog eens duidelijk uiteenzetten wat onder volledige compensatie van de 10% die voor rekening van de gemeente blijft moet worden verstaan?*

Ter kennisneming is toegestuurd het «principe akkoord» tussen de Kring van directeuren van bedrijfsverenigingen en de VNG inzake de opvang van personele gevolgen van de stelselherziening.

De aan het woord zijnde leden verheugden zich over de uitgesproken goede intenties.

Toch zien zij in de praktijk problemen. Immers de apparaatkosten van de WWV zullen blijven voortbestaan.

Dat betekent dat gemeenteambtenaren ofwel zullen kiezen voor toestroom op grond van het principe-akkoord naar de bedrijfsverenigingen, waardoor de gemeenten op korte termijn met een tekort aan personeel zullen worden geconfronteerd, ofwel wanneer dit niet gebeurt zullen de bedrijfsverenigingen extra personeel voor de nieuwe taken moeten gaan werven, waardoor het principe-akkoord blijft steken in schone principes en de te vergeven functies zijn bezet op het moment dat de gemeentelijke ambtenaren van werkgever willen veranderen.

Voeg daarbij het feit dat ambtenaren nu nog volledig bezet zijn met het uitvoeren van de huidige wettelijke maatregelen, de gevolgen van de stelselherziening moeten bestuderen, voorlichting hierover moeten geven en daarbij ook nog belast worden met het op te starten systeem van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de ABW.

De stelling dat de personele en dus financiële gevolgen voor gemeenten aanzienlijk zijn wordt door de leden van de fractie van D66 onverkort gehandhaafd.

De leden van de **P.P.R.**-fractie zeiden de regering dank voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen.

Mede naar aanleiding van de tijdens de door de Kamer georganiseerde hoorzittingen wilden deze leden nog enkele opmerkingen maken.



## **Uitgangspunten**

Omtrent het aspect van de individualisering suggereert de regering ten onrechte, zo merkten de aan het woord zijnde leden op, dat de minimum dagloonbescherming in de WW, WWV en ZW al gebaseerd is geweest op het onderscheid tussen alleenstaanden, gehuwden en één-oudergezinnen. Hiermee wordt verbloed dat vooruitlopend op de stelselherziening de minimumbescherming reeds verslechterd is. Immers, tot voor een paar jaar geleden gold deze bescherming wél per individu.

## **Beweegredenen**

De aan het woord zijnde leden merkten op dat wellicht de regering hun vraagstelling omtrent de kwaliteit van de sociale zekerheid niet geheel duidelijk is geweest. De mate van doorzichtigheid, waarop het kabinet ingaat is naar de mening van deze leden slechts één aspect. Kwaliteit betekent echter ook de rechtszekerheid die mensen aan het stelsel kunnen ontlenen en die laat te wensen over, gezien het grote aantal niet in de wetstekst zelf geregelde uitvoeringsbepalingen. Kwaliteit betekent ook dat het minimumniveau van de uitkering in een rechtvaardige verhouding staat tot de overige inkomens en de totale rijkdom van Nederland.

Naar aanleiding van de uitspraken van regeringswege, gedaan na de behandeling van de stelselherziening in de Tweede Kamer, waarbij werd meegedeeld dat er nu voorlopig rust zal heersen op het gebied van de sociale zekerheid, vroegen de leden van de fractie van de **P.S.P.** hoe dit te rijmen valt met de maatregelen die sindsdien genomen zijn of te wachten staan.

In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris dat de voornemens met betrekking tot de «rust» niet wegnemen dat er nog maatregelen onvermijdelijk zijn en somt een aantal te verwachten maatregelen zowel binnen als buiten het kader van de stelselherziening op. (memorie van antwoord pagina 8 en 9). Valt het gebruik van de term «rust» in deze niet te kwalificeren als verhullend taalgebruik? Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat uitkeringsgerechtigden zich bij «rust» op het terrein van de sociale zekerheid wat anders voorstellen dan nu het geval blijkt.

Zou het daarom niet beter zijn dergelijke uitspraken in het vervolg te vermijden?

Waarom heeft de staatssecretaris geen antwoord gegeven op de vraag wat hij eraan wil gaan doen om uiteindelijk meer rust op het gebied van de sociale zekerheid te gaan verwezenlijken?

Kent de staatssecretaris de opvattingen van de uitvoeringsorganen omtrent de invoeringsdatum van 1 januari 1987 zoals deze op de hoorzittingen in de Eerste Kamer zijn verwoord?

Hoe verklaart hij dat zijn eigen verwachtingen omtrent de mogelijkheden van invoering per 1 januari zo haaks staan op de opvattingen van de direct betrokkenen bij de uitvoering?

Verwacht de staatssecretaris dat de uitvoeringsorganen in staat zijn om ook zonder nog te kunnen beschikken over alle benodigde richtlijnen op de korte termijn zaken kunnen regelen als het her- en bijscholen van het personeel, het aanpassen van werkinstructies, het aanpassen van computerprogramma's het aanpassen van personeelsformaties, het aanpassen van huisvesting enz. Dit dan naast de inhoudelijke kanten zoals het gaan hanteren van de wetten en de overdracht van cliënten. Kan de staatssecretaris zijn in de memorie van antwoord weergegeven opvattingen, dat het wel mogelijk is op 1 januari tot invoering over te gaan, staven?

Met andere woorden is de staatssecretaris in staat met onderbouwde argumenten te komen tegenover de door de uitvoeringsorganen naar

voren gebrachte feiten? Zo ja, kan hij dergelijke onderbouwde argumenten benoemen?

Heeft de staatssecretaris inzicht in hoe momenteel de onderhandelingen tussen Sociale Diensten en bedrijfsverenigingen verlopen inzake de overdracht van cliënten?

Wanneer verwacht de staatssecretaris dat de uitvoeringscirculaires en de AMvB's die bij de wetsvoorstellen behoren beschikbaar zijn? Denkt hij dat het voor de uitvoeringsorganen mogelijk is deze richtlijnen en regels nog te verwerken voor 1 januari als deze pas in november uitkomen? Zo ja, hoe moet dat dan?

In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris op vragen van de P.S.P.-fractie naar de werkdruk van het justitieel apparaat dat de bij amendement geïntroduceerde termijn van drie maanden waarbinnen bedrijfsverenigingen en gemeenten dienen te beslissen over de uitkeringsaanvraag, bij overschrijding niet gebonden is aan rechtsgevolg.

Wat is volgens de staatssecretaris de reële betekenis van deze termijnstelling? Is er volgens hem geen beroep mogelijk indien deze in de wet vastgelegde termijn wordt overschreden?

Had volgens de staatssecretaris deze termijnbepaling net zo goed niet opgenomen hoeven worden?

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar meer menskracht bij de Raden van Beroep zegt de staatssecretaris dat in de begroting van Justitie voor 1987 wordt voorzien in een uitbreiding van personele bezetting van de gerechtelijke diensten met 72,5 formatieplaatsen.

De vraag is echter wáár deze formatieplaatsen terecht komen.

Kan hierover een uitsplitsing gegeven worden?

Met name gaat het dan om de vraag hoeveel van deze formatieplaatsen daadwerkelijk bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep terecht komen.

Inzake de uitvoering van motie 26 (19 257) stelt de staatssecretaris in de memorie van antwoord dat hij bij de daarin gevraagde notitie tevens de reactie van het kabinet op het SER-advies met betrekking tot differentiatie van normen in de sociale minima wil betrekken.

Hoe moet de hier door het kabinet gelegde verbinding tussen de gevraagde notitie en de reactie op het SER-advies begrepen worden?

Moet het gestelde op pagina 12 van de memorie van antwoord inzake motie 46 (19 261) zo begrepen worden dat de staatssecretaris de motie voorlopig niet uitvoert?

Hoe komt de staatssecretaris aan het op pagina 14 van de memorie van antwoord vermelde bedrag van 20-25 miljoen per maand, wanneer de stelselherziening zou worden uitgesteld? Kan hij dit bedrag nader uitsplitsen en onderbouwen?

Kan er al iets meer worden gezegd van de «maatregelen met een geheel nieuwe inhoud» waarvan op pagina 15 van de memorie van antwoord sprake is? Aan welke soort maatregelen moet hier worden gedacht?

Hoe ziet de staatssecretaris de overgang van personeel van de sociale diensten naar de bedrijfsverenigingen als bedacht moet worden dat in de beginfase van de invoering van de stelselherziening rekening gehouden zal moeten worden met een piekbelasting van de sociale diensten. Het lijkt dan onwaarschijnlijk dat de bedrijfsverenigingen die in dezelfde periode (en daarvoor) hun nieuwe personeel zullen aantrekken, daarvoor uit ex-personeelsleden van de sociale diensten kunnen putten.

Kan de staatssecretaris alsnog antwoord geven op de door de aan het woord zijnde leden gestelde vraag, hoe hij inzicht denkt te verkrijgen in de doorwerking van de stelselherziening in individuele situaties?

Kan de staatssecretaris het op pagina 27 van de memorie van antwoord genoemde bedrag van 1,8 miljard, zijnde een ombuigingsbedrag, nader toelichten? Wat wordt onder dit bedrag begrepen?

Heeft de staatssecretaris inzicht in de op de hoorzittingen in de Eerste Kamer veelvuldig naar voren gebrachte voorbeelden van de cumulatieve werking van de verschillende wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening tezamen met wetten en maatregelen als de studiefinanciering, de voordeurdelersregeling, schoolgeld, huursubsidieregelingen, als ook te verwachten maatregelen op het gebied van de belastingwetgeving enz.?

Onderkent de staatssecretaris de problematiek van de cumulatie van werking? Bestaan er plannen om gericht onderzoek te doen naar cumulatieve effecten?

De staatssecretaris onderkent in de memorie van antwoord de onzekerheden inzake de financiële effecten van de stelselherziening. Kan toegelicht worden welke «aanvullende veronderstellingen» worden bedoeld die inzake deze onzekerheid noodzakelijk worden geacht (memorie van antwoord pagina 24)?

Hoe schat de staatssecretaris het effect in van de op de hoorzittingen naar voren gebrachte verwachting dat de invoering van de stelselherziening tot meer beroepszaken aanleiding zal geven, alleen al als gevolg van het feit dat de rechtshulpverleners niet voorbereid worden op hun taak?

Waarom kan de staatssecretaris zoals hij in de memorie van antwoord aangeeft niet overzien welke de gevolgen zullen zijn van de taakverschuivingen binnen de sociale diensten? Heeft de WICUS daar geen inzicht in?

## DE NIEUWE WERKLOOSHEIDSWET

De leden van de fractie van het **C.D.A.** stelden de volgende vragen. Welke invloed heeft de duur van de opleiding of scholing krachtens artikel 76 NWW op de hoogte van de uitkering in verband met het verdisconteren van het arbeidsverleden?

Waarom is artikel 4, lid 1, g niet alsnog op dienstplichtige buitenlandse werknemers van toepassing verklaard door krachtens artikel 13, lid 4 § 2 NWW een Algemene Maatregel van Bestuur in uitzicht te stellen?

De ontvangen uitleg van artikel 101 (NWW) doorkruist zeer waarschijnlijk de bestaande mogelijkheid dat gedurende een half jaar 100% van de vakantiebon c.q. van de pensioenpremie verstrekt wordt, zonder dat het in geld uit te betalen deel van de uitkering kleiner wordt. Deze inbreuk op de praktijk heeft dan rechtsongelijkheid tot gevolg. Wil de staatssecretaris de voortzetting van het huidige beleid daarom alsnog mogelijk maken?

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** vroegen of het premiepercentage voor 1987 al is vastgesteld door het AWF. Zo ja, heeft die vaststelling van het premiepercentage reeds de goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verkregen? Wat zijn de prognoses voor het NWW-premiepercentage voor 1988?

De aan het woord zijnde leden wensten te reageren op de reactie van het kabinet op hun vraag waarom een in een (ver) verleden opgebouwd ouderdomspensioen dat geen verband houdt met de dienstbetrekking waaruit hij werkloos is geworden, gekort wordt op de NWW-uitkering. De casuspositie van vragenstellers betrof een verzekerde die eerst 5 jaar werkt bij een bedrijf of instelling die een pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar kent en daarna 30 jaar werkt bij een bedrijf dat een pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar kent. Tijdens zijn NWW-uitkeringsperiode komt op 60-jarige leeftijd het pensioentje uit eerste baan vrij. Vragenstellers meenden dat de voorgenomen korting van dit pensioentje op de NWW-uitkering strijdig is met de verzekeringsgedachte. De bewindslieden repliceren dat de verzekeringsgedachte niet op zich staat maar in samenhang gezien moet worden met de loondervingsgedachte. Allicht, de werknemer is verzekerd tegen loonderving als gevolg van arbeidsurenverlies. Als deze verzekerde niet onslagen zou zijn uit zijn latere baan, zou het vrijkomende pensioentje uit zijn eerste baan naast zijn looninkomen

genoten worden. De loondervingsgedachte onderstreept juist dat dit pensioentje uit eerste baan losstaat van de loonderving en daarom niet verward moet worden. De daarna volgende nadere explicatie op blz. 44/45 van de memorie van antwoord maakt de kwestie niet helderder. Hier wordt het onderscheid opgevoerd tussen medefinanciering door (die eerste) werkgever en puur uit particuliere middelen gefinancierde oudedagsvoorziening. Die constructie is kennelijk ontleend aan de concept-Inkomensbesluiten TW/IOAW. Wat men op zich ook van dat geconstrueerde onderscheid in de concept-inkomensbesluiten TW/IOAW moge vinden, voor de beantwoording van bovenstaande casuspositie in de NWW is dit irrelevant. Anders dan voor TW en IOAW blijft immers bij een NWW-uitkering een (mede door de werkgever gefinancierde) bovenwettelijke uitkering buiten beschouwing. De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten het kabinet dan ook om met een minder warrig antwoord op hun vraag te komen.

Vervolgens constateerden deze leden dat AAW en WAO dit vrijkomende pensioentje uit de eerste dienstbetrekking wel vrijlaten. De voor de hand liggende vraag is wat er gebeurt als de verzekerde op zijn 60ste verjaardag een gemengde NWW/WAO-uitkering heeft en de ene wet korting voorschrijft en de andere wet tot vrijlating concludeert.

Om toename van de werklast op te vangen is in de begroting van het Ministerie van Justitie voor 1987 voorzien in een uitbreiding van de personele bezetting van de gerechtelijke diensten met 72,5 formatieplaatsen.

Evenals de leden van de fractie van de P.S.P. zouden ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. graag worden geïnformeerd hoe deze formatieplaatsen zijn samengesteld. Dat wil zeggen hoeveel plaatsen zijn bestemd voor rechters bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep, hoeveel plaatsen voor de diverse griffies en om welke niveaus gaat het dan?

Hoofdstuk II van de NWW kent twee soorten uitkering, te weten een loongerelateerde, al dan niet verlengd, ter hoogte van 70% van het dagloon en de vervolguitkering, ter hoogte van 70% van het minimumloon. De werknemer die niet aan de 3 uit 5 jarenis voldoet, komt niet in aanmerking voor een vervolguitkering. Zijn loongerelateerde uitkering zal een half jaar duren. Bij overschrijding van de maximale uitkeringsduur op grond van artikel 76, eerste lid, zal de werknemer 70% van het dagloon blijven ontvangen. Een werknemer die wel voldoet aan de voorwaarden voor een vervolg-uitkering zal bij overschrijding van de maximale uitkeringsduur 70% van het minimumloon ontvangen. De aan het woord zijnde leden achtten dit verschil in uitkeringsniveau niet redelijk. Zij zouden graag de reactie van de bewindslieden hierop vernemen.

Tijdens de hoorzitting is van verschillende kanten de hierna te geven casuspositie naar voren gebracht.

Een werknemer is nog in staat tot een deel van zijn oude werk of ander passend werk. Arbeidsongeschikt is hij niet. Na een jaar Ziektewet komt hij niet in de W.A.O. Feitelijk is hij werkloos, arbeidsrechtelijk niet: hij zal niet met ontslag instemmen omdat hij misschien binnen een jaar nog bij de oude baas aan het werk komt. Ook het werkloosheidsbegrip in de WW is feitelijk. Dus in principe hoeft deze situatie niet te leiden tot problemen bij de toekenning van de uitkering. De vraag die rijst is: dient niet expliciet te worden geregeld dat in een dergelijke situatie het recht op WW geen gevaar loopt?

De leden van de **V.V.D.**-fractie meenden een misverstand te moeten vaststellen inzake een eventueel uitstel van de verzekerdensadministratie. Zij hebben geen voorkeur voor een geheel afstel uitgesproken, maar slechts aandacht gevraagd voor het gedeelte, dat geen direct verband houdt met de administratie van het arbeidsverleden voor de NWW. Is het aanbevelenswaard, zo vroegen zij, om de bedrijfsverenigingen tijdens de

omschakeling naar het nieuwe stelsel hierdoor extra te belasten? Zij hadden vernomen, zoals ook in het voorlopig verslag gesteld, dat de SVr reeds verzoeken tot uitstel heeft ontvangen. Kan de staatssecretaris meedelen om hoeveel bedrijfsverenigingen het hier gaat?

De leden van de **P.P.R.**-fractie merkten met betrekking tot 2.2 Deeltijdwerkers op dat voor hen niet slechts het doel was een betere behandeling van deeltijdwerkers, maar een gelijke behandeling van deze groep ten opzichte van voltijdwerkers. Tevens constateerden zij bij de argumentatie van de regering, dat het voor een klein baantje (minder dan 8 uur per week) onterecht zou zijn om langer dan een half jaar een uitkering toe te kennen, een inconsistentie ten opzichte van het door hen beleden equivalentiebeginsel. Overigens waren deze leden van mening dat met name voor huishoudens die van een minimaal inkomen moeten rondkomen een bedrag van f 10,- per week (dus ruim f 40,- per maand) zeker geen «kruimel» zal zijn.

### 7.1. *Duur van de uitkering*

Ter nadere toelichting op het door hen ingenomen standpunt omtrent de leeftijd als criterium brachten de aan het woord zijnde leden het volgende naar voren. Het hanteren van het arbeidsverleden als criterium is niet objectief omdat mensen niet een keuzevrijheid hebben ten aanzien van de mate waarin zij betaalde arbeid verrichten en zodoende een arbeidsverleden opbouwen.

### 7.3. *Verzorgingsforfait*

De aan het woord zijnde leden verzochten de regering een nadere uitleg van de zinsnede dat de territoriale beperking van het verzorgingsforfait in haar algemeenheid niet tot discriminatie van buitenlandse werknemers zal leiden.

De leden van de fractie van de **P.S.P.** merkten op dat tijdens de hoorzittingen in de Eerste Kamer nadere vragen inzake de Nieuwe Werkloosheidswet werden gesteld die niet of nauwelijks in het voorlopig verslag aan de orde zijn gesteld.

Is het in het kader van artikel 19 mogelijk dat er twee uitsluitingsronden tegelijkertijd bestaan, of dient dan een van de twee te worden toegepast? Een en ander kan van belang zijn voor de mogelijkheid tot herleving.

Is artikel 23 bedoeld om de uitbetaling van de uitkering aan betrokkene te beperken tot de periode van 6 maanden voor de aanvraagdatum?

De tekst van het artikel is niet helemaal duidelijk. Het zou ook zo geïnterpreteerd kunnen worden, dat indien de betrokkene meer dan 6 maanden te laat aanvraagt volstrekt geen recht op NWW-uitkering kan ontstaan. Dit zou in strijd zijn met de mogelijkheid van herleving.

Is artikel 29 niet als strijdig op te vatten met de bemiddelingstaak die het arbeidsbureau vervult? Voor een goede bemiddeling dient er een vertrouwensband te bestaan tussen arbeidsbureau en werkzoekende. Acht de staatssecretaris het niet bezwaarlijk dat deze vertrouwensband wordt ondermijnd door de controletaak van het arbeidsbureau?

Het moment van opzegging is bepalend voor het vaststellen van de rechten van de werknemer op grond van hoofdstuk IV van de NWW.

Wat is het moment van opzegging in het geval sprake is van dubbele opzegging?

Eerste werkloosheidsdag bij ziekte.

In geval van ziekte is van belang vast te stellen wanneer iemand werkloos is. De CRvB acht een werknemer die wegens ziekte ongeschikt tot werken wordt en bij het intreden van de arbeidsongeschiktheid niet



werkloos was ook tijdens de duur van de arbeidsongeschiktheid niet werkloos is in de zin van de WW, mits zijn dienstbetrekking blijft voortbestaan en er ook overigens geen reden is om aan te nemen dat zijn werkgever geen passend werk voor hem beschikbaar kan of wil stellen (9176/202). In de praktijk werd de eerste werkloosheidsdag vastgesteld op de dag, dat de uitkering krachtens ZW of WAO werd beëindigd. In de NWW is ziekte – na drie maanden – een uitsluitingsgrond. Dit heeft geen invloed op het ontstaan van de eerste werkloosheidsdag. In feite blijft de situatie zoals in de WW en WWV. De vaststelling van de eerste werkloosheidsdag bij langdurige ziekte is echter nu veel belangrijker. Bijvoorbeeld: iemand (op 1-7-1938 geboren) is lange tijd werkloos. Hij gaat werken van 1-1-1986 tot 1-1-1987 op grond van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Op 1-12-1986 wordt hij ziek. Het contract wordt beëindigd op 1-1-1987. Op 1-1-1990 wordt hij afgeschat.

1-1-1986	1-12-1986	1-1-1987	1-1-1990
werk	ziek	einde aok	einde WAO

Gezien de jurisprudentie van de CrvB zou de eerste werkloosheidsdag 1-1-1987 zijn, omdat vanaf dat moment de werkgever geen werk kan en wil beschikbaar stellen.

Over de periode voor 1-1-1987 voldoet hij wel aan de referte-eis maar niet aan de arbeidsverledeneis. Hij heeft dus recht op een ½ jaar NWW-uitkering. Uitgaande van 1-1-1990 als eerste werkloosheidsdag zou hij aan de referte-eis voldoen en aan de arbeidsverledeneis. (op grond van artikel 42 lid 1 sub b, hoewel hij ook aan artikel 42 lid 1 sub a zou voldoen). Hij is op dat moment 51 jaar en heeft dus recht op 4 jaar NWW-uitkering en daarna een IOAW-uitkering.

Dit voorbeeld geeft aan dat de vaststelling van de eerste werkloosheidsdag bij langdurige ziekte heel belangrijk is.

Kan de staatssecretaris de wens onderschrijven dat een werknemer in geval van ziekte pas na einde van de ziekte zijn eerste werkloosheidsdag heeft liggen, ongeacht het al dan niet eindigen van het dienstverband?

Waarop baseert de staatssecretaris zijn stelling in de memorie van antwoord dat het nieuwe stelsel geen nieuwe problemen oproept ten aanzien van flexibele arbeidsrelaties? Zou daarvoor niet eerst het genoemde onderzoek naar flexibele arbeidsrelaties in relatie met het nieuwe stelsel moeten worden afgewacht? In dit zelfde kader lijkt ook de ontkenning door de staatssecretaris de vrees dat de arbeidsverledeneis niet goed te hanteren zal zijn bij vele afroepcontractanten wat voorbarig.

In de memorie van antwoord is de staatssecretaris niet ingegaan op het «reparatie»-voorstel van de P.S.P. teneinde de extra controle op vreemdelingen ongedaan te maken.

Op de hoorzittingen stelde de N.C.B. dat een verblijfs- of nationaliteitscontrole door de bedrijfsverenigingen niet nodig is daar een inschrijving als werkzoekende een afdoende controle mogelijk maakt. Immers een arbeidsbureau schrijft geen personen in die niet op enigerlei wijze bij het gezag bekend zijn.

Is de staatssecretaris niet van mening dat vermeden moet worden dat wetgeving discriminerend uitwerkt?

Heeft de staatssecretaris argumenten die tegen de stelling van de NCB pleiten dat een bewijs van inschrijving bij het arbeidsbureau een afdoende controle op legaliteit mogelijk maakt?

De leden van de fractie van de **C.P.N.** maakten de volgende opmerkingen en stelden de volgende vragen. Wat bedoelt de regering met de opmerking (op pagina 3 van de memorie van antwoord) dat de vraag of wettelijke regelingen op het terrein van de sociale zekerheid heden ten dage nodig

zijn *thans* niet ter discussie staat? Zijn er voor de toekomst andere plannen? Hoe verhoudt zich deze opmerking tot de opmerking op pagina 6: «het lijkt ons dat voor dergelijke categorieën van werklozen een zorgplicht van de overheid niet is weg te denken». Is naar het oordeel van de regering een wettelijke regeling ten aanzien van deze zorgplicht onder alle omstandigheden nodig? Zo ja, scheidt het woordje *thans* dan niet onnodige onzekerheid en verwarring?

Met welke beschikbare financiële ruimte is rekening gehouden bij de uitwerking van de uitgangspunten (pagina 4 van de memorie van antwoord)? Is daarbij rekening gehouden met de nominale verlaging van de begroting sociale zaken voor 1987? Zo ja, betekent dit dan niet dat de regering zelf de beschikbare financiële ruimte verkleint en vervolgens de uitgangspunten voor het systeem van sociale zekerheid daarbij aanpast?

Op welke wijze is naar de mening van de regering voldaan aan de opheffing van de verbrokkeling en de ondoorzichtige samenhang van dit te behandelen stelsel van sociale zekerheid (pagina 7 memorie van antwoord)? Is, naar de mening van de regering, er na de behandeling van het stelsel door de Tweede Kamer sprake van meer dan wel minder doorzichtigheid en eenvoud?

A. Op pagina 8 van de memorie van antwoord wordt gesproken over het streven naar koopkrachtbehoud voor uitkeringsgerechtigden.

In de financiële nota sociale zekerheid noemt de staatssecretaris een aantal van 120 000 uitkeringsgerechtigden waarvan de koopkracht zal dalen. Tijdens de hoorzitting is van de kant van de FNV en van anderen een overzicht gegeven van groepen die er door de stelselherziening per 1 januari soms zeer aanzienlijk op achteruit zullen gaan. Deze kunnen door de staatssecretaris worden opgevat als signaal zoals bedoeld op pagina 34 van de memorie van antwoord. Zij noemden:

- samenwonenden van hetzelfde geslacht in geval beiden recht hebben op een uitkering (deze categorie wordt door de staatssecretaris in genoemd overzicht ook vermeld), maar vooral indien een van beiden een eigen inkomen heeft dat hoger is dan het minimum. Door de Stichting ombudsman wordt een inkomensverlies tot 1 186,20 per maand berekend.
- WAO-ers en AAW-ers beneden 35 jaar die worden afgeschat
- WAO-ers boven 35 jaar voorzover op hen de nieuwe keuringsnormen worden toegepast
- boven 50-jarige werklozen waarvoor de interim verlengde WWV-uitkering vervalt. In geval van tweeverdieners kunnen zij er ruim 1 000 gld. per maand op achteruit gaan
- overgang van de bruto- naar netto-koppeling voor bepaalde groepen alleenstaanden
- alleenstaande ouders die nu recht hebben op het volledige minimum en terugvallen naar 90%
- vroeggehandicapten van 18 tot 20 jaar kunnen er volgens de Stichting de ombudsman 240 tot 430 gulden op achteruit gaan
- bijstandsvrouwen waarvan de kinderen nu onder het nieuwe stelsel van studiefinanciering vallen
- werklozen en arbeidsongeschikten, waarvan na de stelselherziening de bovenwettelijke uitkering wordt gekort op de toeslag.

Onderschrijft de staatssecretaris dat voor bovengenoemde groepen sprake is van koopkrachtdaling? Welke aanvullende maatregelen zal de regering treffen om haar doelstelling van koopkrachtbehoud ook voor deze groepen te realiseren?

Mede naar aanleiding van het commentaar van Vrouwen in de Bijstand vroegen de aan het woord zijnde leden de staatssecretaris om een overzicht van cumulatie van maatregelen per 1 januari. Hierbij wensten zij ook de studiefinanciering, veranderingen in de belastingsfeer in relatie daarmee, verandering van de premieheffing van uitkeringen, verandering van de netto-bruto-koppeling te betrekken, evenals nog andere door de staatssecretaris te voorziene inkomensmaatregelen per 1 januari.

B. De staatssecretaris acht op pagina 8 van de memorie van antwoord de stelselherziening nodig om daarna rust te kunnen garanderen, zekerheid met betrekking tot de toekomstige uitkeringen. Op pagina 9 van de memorie van antwoord wordt gesproken over het SER-advies inzake de differentiatie van de sociale uitkeringen op minimumniveau. De staatssecretaris zegt op het kabinetsstandpunt over dit advies niet vooruit te willen lopen. Zou niet de consequentie van het garanderen van zekerheid dienen te zijn dat het kabinet op voorhand meedeelt dat er aan de minimumuitkering verder niet getornd wordt? Hetzelfde geldt met betrekking tot maatregelen in de sfeer van de verhaalsplicht en het onlangs verschenen rapport over het recht op bijstand in geval van echtscheiding. In beide gevallen is duidelijk sprake van verdere verstrakking van regelgeving ten nadele van betrokkenen bijstandsgerechtigden. Ook hier geldt dus geen rust. Is de staatssecretaris bereid de uitspraak over het garanderen van rust en zekerheid te vergezellen van de uitspraak dat de sociale regelgeving, ook van de bijstand, niet ten nadele van betrokkenen zal worden veranderd?

Kan de regering aangeven hoever de onderhandelingen met de sociale partners zijn gevorderd over een principe-overeenkomst onder meer met betrekking tot de verdeling van taken betreffende de sociale zekerheid (memorie van antwoord pagina 9)? Wat zijn de verwachtingen van de regering ten aanzien van zo'n principe-overeenkomst?

Hoe kan de Eerste Kamer oordelen over een door de Tweede Kamer aanvaarde motie als deze, zoals het geval is met de motie-Kraaijeveld (nr. 26), nog steeds onderwerp van discussie is (memorie van antwoord blz. 12)?

C. Op pagina 10 van de memorie van antwoord wordt gesproken over misbruikrisico. Naar de mening van de staatssecretaris wordt de oplossing gevonden door controle- en sanctieverbetering. Deelt de staatssecretaris de mening van de aan het woord zijnde leden dat met de stelselherziening het aantal controles enorm zal toenemen, onder meer als gevolg van een aanzienlijk veelvuldiger toetsing van het inkomen van de partner, door herkeuring van arbeidsgeschikten en door toepassing van de arbeidsverledeneis? Het betekent dat uitvoeringsorganen aanzienlijk meer beslissingen zullen nemen die door betrokkene betwist kunnen worden. Door Stichting de ombudsman is aandacht gevraagd voor het gebrek aan rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden. Kan de staatssecretaris een overzicht bieden van de sanctiemogelijkheden van uitvoeringsorganen en de beroepsmogelijkheden, inclusief termijnen en soort procedure, van uitkeringsgerechtigden tegen beslissingen over de hoogte van de uitkering en sanctiebeslissingen van de uitvoeringsorganen? Dit ook in relatie tot wat op pagina 14 van de memorie van antwoord van de Toeslagenwet wordt gesteld. Daar staat dat «de verdachte voldoende mogelijkheden tot zijn beschikking moeten staan om het bewijs van onschuld aan de onafhankelijke rechter te leveren (met alle waarborgen waarmee de belangen van de cliënten worden omgeven)». Welke zijn de waarborgen in het stelsel van sociale zekerheid? Kan de staatssecretaris aangeven daar waar sprake is van gang naar de onafhankelijke rechter, op welke wijze belemmeringen die daarvoor bestaan vooral van financiële aard voor betrokkenen worden weggenomen opdat zij daadwerkelijk daarvan gebruik kunnen maken, inclusief het soms spoedeisende karakter van een bepaald beroep? Het gaat immers vaak om de vraag of men over een inkomen beschikt of niet.

D. In aansluiting hierop stelt de staatssecretaris op pagina 11 van de memorie van antwoord vast dat aan het overschrijden van de drie-maanden-termijn geen rechtsgevolg is verbonden. Is de staatssecretaris bereid die alsnog te bieden? Een dergelijke mogelijkheid tot rechtsgevolg was immers duidelijk de intentie van het in de Tweede Kamer aangenomen amendement.

E. Op pagina 11 van de memorie van antwoord wordt over delegatie van regelgeving gezegd, dat de grenzen daarvan zoveel mogelijk zijn omlind in de wetgeving. Hoe valt dit te rijmen met de memorie van antwoord van de IOAW (19260) pagina 8 waar wordt gesproken over de plicht van de partner van de IOAW-gerechtigde om arbeid te verrichten? Een dergelijke plicht zou achterwege kunnen blijven indien medische, sociale redenen, of factoren als leeftijd, gezinsomstandigheden zich daartegen verzetten. In hoeverre ziet de staatssecretaris een dergelijke opsomming van mogelijke beperkingen in overeenstemming met de door hem hiervoor gestelde «grenzen in wetgeving»? Welke criteria dienen de gemeenten aan te leggen? Indien deze criteria voor de partners van IOAW-gerechtigden gelden, gelden ze dan ook voor partners van uitkeringsgerechtigden die in aanmerking komen voor een toeslag? Zo niet, waarom moet daar dan verschil tussen worden gemaakt?

F. De staatssecretaris acht invoering per 1 januari alleszins haalbaar. Tijdens de hoorzitting is onder meer door de VNG, Divosa en de vakbonden chaos voorspeld. Divosa acht uitstel tot minstens 1 april noodzakelijk. De aan het woord zijnde leden namen aan dat de staatssecretaris met de argumenten van hier genoemden bekend is. Welke garantie kan de staatssecretaris voor een verantwoorde uitvoering bieden van regelingen die via de sociale dienst moeten worden uitgevoerd indien de uitvoeringsorganen zelf daarover absoluut negatief zijn? Welke maatregelen denkt de staatssecretaris te treffen om het die uitvoeringsorganen alsnog mogelijk te maken de uitvoering wel verantwoord te doen? In dit verband wezen zij ook op de onzekerheid omtrent het werkloosheidsbegrip. Volgens pagina 34 van de memorie van antwoord kan de staatssecretaris daar op dit ogenblik nog geen duidelijkheid over verschaffen. Op grond waarvan acht de staatssecretaris invoering per 1 januari dan toch mogelijk?

Welke garantie kan de staatssecretaris geven dat de behandeling van het inkomensbesluit in de Tweede Kamer niet zal hoeven leiden tot uitstel van de invoeringsdatum?

In de memorie van antwoord van de Toeslagenwet meldt de staatssecretaris dat over de verdeling van de bewijslast nog geen definitieve beslissingen zijn genomen. Hierover zal deze herfst in ISMO-verband overleg worden gepleegd. Pas daarna zal besluitvorming plaats vinden. De bewijslast vormt in het stelsel een belangrijk onderdeel. De staatssecretaris wijst daar zelf op in de memorie van antwoord. Nu over de bewijslast centraal nog geen definitieve besluiten zijn genomen, hoe is invoering van de stelselherziening per 1 januari dan toch mogelijk? Waaraan dienen de uitvoeringsorganen zich dan te houden? Gezien de controlerende taak van de Eerste Kamer is duidelijkheid daarover nodig, aangezien het vraagstuk van de bewijslastverdeling een essentieel onderdeel is van de rechtspositie van uitkeringsgerechtigden, zoals ook bij de discussie hierover in de Tweede Kamer is vastgesteld.

G. Kan de staatssecretaris uitleggen waarop het advies van de SVr om het vraagstuk van de premieverdeling voor te leggen aan de SER niet heeft gevolgd (pagina 14 memorie van antwoord). Het wetsvoorstel bergt immers een belangrijk lastenverdelingsvraagstuk in zich. Kan de staatssecretaris alsnog een overzicht geven van de inkomensgevolgen van de premieheffing op uitkeringen? Vooral omdat de staatssecretaris op pagina 14 van de memorie van antwoord aangeeft dat zonder wijziging van de premieheffing «het systeem van inhoudingen een ander netto bedrag aan uitkeringen kan opleveren dan het geval is na invoering van het wetsvoorstel premieheffing».

H. Op pagina 19 van de memorie van antwoord motiveert de staatssecretaris het niet doorgaan van een onderzoek naar de schuldenpositie met een non-respons van meer dan 50%. Tijdens de behandeling in de



Tweede Kamer van de nieuwe WAO heeft de staatssecretaris zich meermalen beroepen op het Tilburgse determinantenonderzoek. Hier was sprake van een non respons die nog aanzienlijk hoger lag dan 50%. Kan de staatssecretaris verklaren waarom de hoge non-respons in het ene geval moet leiden tot het niet van waarde verklaren van een onderzoek, terwijl dat er in het andere geval niet toe schijnt te doen?

#### Personenkring.

Zowel door de FNV als het CNV is gewezen op grote onduidelijkheden voor personen met een flexibele arbeidsrelatie. Naar aanleiding van vragen in de eerste ronde daarover deelt de staatssecretaris mede dat voorlopige resultaten van een onderzoek in de tweede helft van oktober beschikbaar komen. Daarna zal «zo snel mogelijk bij de uitvoeringsorganen een vervolgonderzoek worden gedaan naar eventueel onbedoelde of ongewenst te achten consequenties van het huidige en nieuwe stelsel van sociale zekerheid voor de positie van de verschillende typen van flexibele arbeidsrelaties» (pagina 35 memorie van antwoord). Elders stelt de staatssecretaris «dat vragen omtrent problemen voor personen met flexibele arbeidsrelaties pas beantwoord kunnen worden als gegevens uit het nadere onderzoek bekend zijn». (pagina 36 memorie van antwoord) en eveneens op pagina 36 van de memorie van antwoord: «Genoemd onderzoek moet inzicht verschaffen hoe voor bepaalde groepen afroepcontracten het huidige en nieuwe stelsel zal uitpakken».

De aan het woord zijnde leden trokken hieruit de conclusie dat de staatssecretaris op dit ogenblik nog geen bevredigend antwoord kan geven op het probleem van de flexibele arbeidsrelaties.

De staatssecretaris kan deze leden dus ook niet garanderen dat alsnog aanvullende wetgeving noodzakelijk is. Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat op dit onderdeel de controletaak van de Eerste Kamer niet te vervullen is?

#### De voorwaarden voor het recht op uitkering.

De staatssecretaris meldt op pagina 39 van de memorie van antwoord dat na onderzoek en advies mogelijk wordt besloten tot een verlaagde referte-eis voor bepaalde categorieën werknemers. Op welke termijn wordt daarover duidelijkheid verschaft? Is de staatssecretaris bereid toe te zeggen dat dergelijke maatregelen met terugwerkende kracht zullen worden toegepast tot de datum waarop het nieuwe stelsel wordt ingevoerd?

Door het bureau rechtshulp is aangegeven dat in geval van ziekte het risico bestaat dat niet aan de referte-eis wordt voldaan. Is de staatssecretaris het daarmee eens en welke maatregel wil hij treffen om dergelijke onvolkomenheden alsnog te voorkomen?

Door het bureau rechtshulp is eveneens gewezen op problemen ten aanzien van het moment van opzegging in die situaties waarin er tweemaal wordt opgezegd. Kan de staatssecretaris zeggen wat geldt als het moment van opzegging in genoemde situaties?

#### Uitsluitingsgronden.

Naar aanleiding van de vragen over controle van al of niet illegaliteit van de aanvrager deelt de staatssecretaris op pagina 40 van de memorie van antwoord mede dat «over de inhoud van de voorschriften van de zijde van de uitvoeringsorganen nog geen informatie kon worden verstrekt».

Het stond de aan het woord zijnde leden bij dat uitsluiting voor illegalen al lange tijd onderdeel is van de stelselherziening. De behandeling in de Tweede Kamer heeft amendementen op dat punt duidelijk verworpen. Hierover bestaat dus sinds april volstrekt duidelijkheid. De staatssecretaris hanteert deze termijnen als argument om in de memorie van antwoord duidelijk te maken dat invoering per 1 januari verantwoord mogelijk is. Kan de staatssecretaris verklaren waarom genoemde voorschriften nog niet voorhanden zijn, gezien de al lang bestaande duidelijkheid op dit



punt? Kan de staatssecretaris mededelen of dat evenzeer geldt voor anderssoortige voorschriften, of betreft het hier een uitzondering?

De staatssecretaris stelt op dezelfde pagina van de memorie van antwoord dat «de wijze waarop bedrijfsverenigingen controle uitoefenen (...) buiten mijn bevoegdheid ligt en mitsdien mijnerzijds geen waarborgen kunnen worden gegeven over het op een bepaalde wijze uitoefenen van controle».

Dit betekent dat de staatssecretaris een discriminerende praktijk bij de uitvoering, waarom onder meer door het NCB is geweest, niet kan uitsluiten. Is dan niet nodig dat de wetgever regelgeving stelt die een dergelijke praktijk uitsluit, in casu de controle naar illegaliteit buiten beschouwing laat? Het NCB heeft naar de mening van de aan het woord zijnde leden ook overtuigende praktische argumenten naar voren gebracht waarom dit vanuit het belang van de sociale zekerheid volstrekt verantwoord is.

In dit verband vroegen zij ook aandacht voor het volgende. De staatssecretaris stelt dat hij geen waarborgen kan geven voor de wijze van uitoefening van bepaalde controles. Zij veronderstelden dat dat ook voor andere onderdelen van de uitvoering geldt, zoals de controle naar economische eenheid, de toepassing van sancties e.d. Kan de staatssecretaris mededelen op welke wijze dergelijke onderdelen van de uitvoering dan wel gecontroleerd worden? Kan de staatssecretaris eveneens aangeven op welke wijze betrokkenen mogelijkheden hebben om tegen de wijze van uitvoering in beroep te gaan, daar waar deze in belangrijke mate autonoom door de uitvoeringsorganen blijkt te worden vastgesteld. Zij verwezen hierbij naar hun vraag onder het algemene gedeelte.

#### Weigeringsgronden.

Op pagina 43 van de memorie van antwoord wijst de staatssecretaris een grotere beleidsvrijheid voor de gemeenten dan thans af. In de memorie van antwoord van de IOAW op pagina 8 worden algemene criteria gehanteerd ten aanzien van de vrijstelling van arbeidsplicht voor de partner van de IOAW-gerechtigde. De bepaling van deze vrijstelling, c.q. van sancties bij het niet naleven van een niet toegekende vrijstelling ligt in handen van de sociale diensten, die met de uitvoering van de IOAW belast zijn. Aangezien de staatssecretaris de gemeenten geen grotere beleidsvrijheid wil geven, kan dan worden medegedeeld aan welke criteria van de IOAW moet worden voldaan teneinde vrijstelling van arbeidsplicht te verkrijgen, c.q. welke sancties worden getroffen bij overtreding van wel bestaande arbeidsplicht? Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft eerdere voorstellen van de staatssecretaris tot zogenaamde omkering van de bewijslast van de hand gewezen. Het kwam de aan het woord zijnde leden voor dat de staatssecretaris die gedachte niet geheel heeft verlaten. Op pagina 43 van de memorie van antwoord lezen zij «aanpassing van de bewijslast zien we als een instrument om de bewijslastpositie van de uitvoeringsorganen te verbeteren». Op pagina 46 van de memorie van antwoord lezen zij dat «uitkeringsgerechtigde zelf de verplichting wordt opgelegd over de vijf jaar (...) aan te tonen dat hij en wel gedurende minstens drie jaar, een dienstbetrekking van ten minste acht uur heeft gehad». Op pagina 14 van de memorie van antwoord van de Toeslagenwet (19257) lezen zij de volgende redenering: «volgens het Verdrag van Rome zijn uitzonderingen op de regel dat het bewijs door de vervolgende instantie moet worden geleverd mogelijk. Voorwaarde is dat de verdachte voldoende mogelijkheden tot zijn beschikking heeft staan om het bewijs van onschuld aan een onafhankelijk rechter te leveren. De door deze leden voorgestane verdeling van de bewijslast is geenszins in strijd met het Verdrag van Rome».

Op grond van bovenstaande trokken zij de conclusie dat de staatssecretaris de bewijslast voornamelijk bij de cliënt wil leggen en de uitvoe-

ringsorganen daarvan wil vrijstellen. Is die conclusie juist? Zo niet, kan de staatssecretaris dan bovengenoemde citaten en redenering nader toelichten om aan te tonen dat de bewijslast niet naar de cliënt wordt verschoven?

Duur en hoogte van de uitkering.

Ten aanzien van de verzekerdenadministratie deelt de staatssecretaris mede dat deze met grote prioriteit moet worden ingevoerd (pagina 49 memorie van antwoord). Enige alinea's daarboven motiveert de staatssecretaris dat onder meer met het argument dat de verzekerdenadministratie een belangrijke rol dient te spelen bij bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Op pagina 49 van de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris vast dat wetswijziging nodig is o.a. om bepalingen inzake gegevensuitwisseling en geheimhouding te actualiseren.

Hoe valt deze nadere wetswijziging, waarvan de adviesaanvraag nog naar de SVr moet, te rijmen met zonder uitstel opzetten van een verzekerdenadministratie? Welke waarborgen kan de staatssecretaris bieden dat cliënten controle kunnen uitoefenen op de gegevens die worden opgeslagen gezien de rol van de administratie in «misbruikbestrijding»?

Welke gegevens wenst de staatssecretaris in de administratie op te slaan?

De voorzitter van de commissie,  
Franssen

De griffier van de commissie,  
Mevrouw Dijkstra-Liesveld